

Новые подходы к развитию российских моногородов

Замедление роста мировой экономики и перспективы наступления очередного финансово-экономического кризиса вновь выдвинули на первый план проблему поддержки российских моногородов, в том числе поселений, специализирующихся на добыче полезных ископаемых. Последние инициативы Правительства России по предотвращению кризисных явлений в монопрофильных населенных пунктах ориентированы, преимущественно, на краткосрочные задачи и не в полной мере учитывают международный опыт успешной диверсификации и повышения устойчивости т.н. mining towns — моногородов, основу экономики которых образует горная промышленность. В данной статье рассматриваются современные подходы к решению проблем развития монопрофильных населенных пунктов и возможности их использования в российских условиях.

Первые попытки Правительства России систематически подойти к решению проблемы моногородов были связаны с кризисом 2008 года, обострившим социальные и экономические проблемы монопрофильных муниципальных образований. Мировой финансово-экономический кризис привел к резкому спаду спроса на продукцию ключевых отраслей специализации моногородов, на который градообразующие предприятия реагировали массовыми сокращениями сотрудников и сворачиванием производства. В наибольшей степени пострадали металлурги, производители транспортных средств и оборудования. Спад выпуска продукции добывающих предприятий составил за 2009 год 5%, однако данный показатель отражал, преимущественно, динамику добычи топливно-энергетических полезных ископаемых. Падение производства иной продукции горнодобывающего комплекса было более глубоким — до 12,7%.

тить задолженности по заработной плате и восстановить производственную цепочку трех градообразующих предприятий.

Российские моногорода, концентрируя около 11% общей численности населения, до 2008 года обеспечивали до 24% ВВП. Доля моногородов в общем объеме добычи полезных ископаемых составляла 31%. Угроза потери управляемости столь значимых экономических центров и риски массовых волнений, подобных событиям в Пикалево, заставили Правительство России в срочном порядке разрабатывать систему антикризисных мер по поддержке моногородов.

12 июля 2009 года в соответствии с Приказом Минрегиона России №301 была создана Межведомственная рабочая группа по вопросам снижения негативного воздействия финансового кризиса на социально-экономическое развитие монопрофильных городов в субъектах РФ.

12 ноября 2009 года, выступая с посланием Федеральному Собранию РФ, Президент России Д.А. Медведев объявил о планах Правительства в течение полугодия утвердить программу содействия развитию моногородов.

18 декабря 2009 года на заседании Президиума Коллегии Минрегиона РФ и Общественного совета при Минрегионе были установлены критерии отнесения населенных пунктов к моногородам и определен перечень из 335 городов, которые данным критериям удовлетворяли. Моногородом было решено считать городское поселение или городской округ, имеющий предприятие (предприятия), на котором занято до 25% экономически активного населения и (или) на долю которого приходится более 50% объема промышленного производства.

30 декабря 2009 года на заседании Правительства РФ (протокол №42) были утверждены Основные направления антикризисных действий Правительства РФ на 2010,

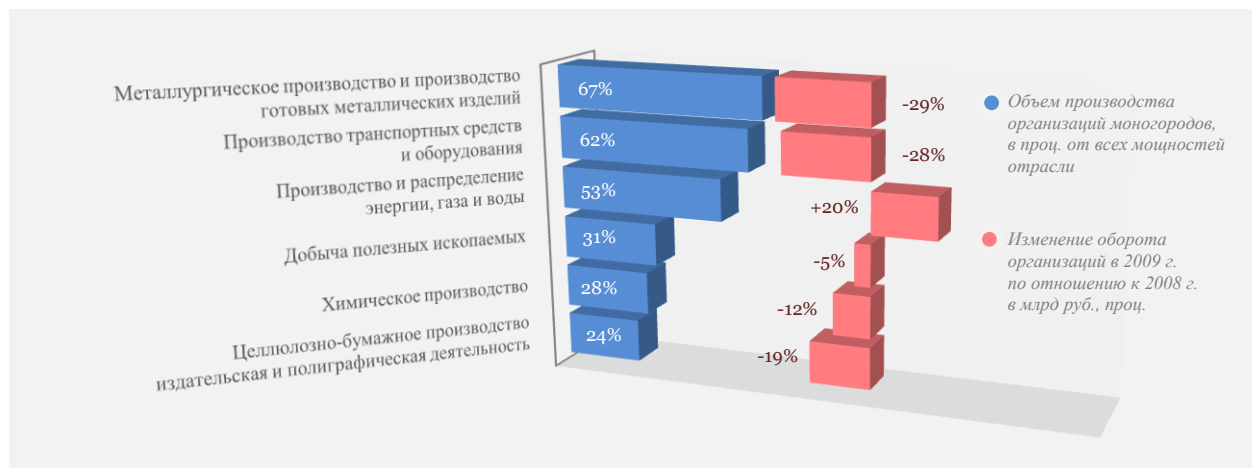


Рис. 1. Спад производства ключевых отраслей специализации российских моногородов в 2009 г.

Широкий резонанс получила история моногорода Пикалева (Ленинградская область), в котором с осени 2008 года прекратили работу три градообразующих предприятия. Недовольство населения достигло пика летом 2009 года, когда в довершение к задержкам заработной платы и увольнениям в городе на две недели была отключена горячая вода. 2 июня 2009 года жители перекрыли движение на федеральной трассе А-114 Вологда-Новая Ладога, в результате чего на дороге образовалась 438-километровая пробка. Для разрешения конфликтной ситуации 4 июня премьер-министр В.В. Путин провел в Пикалево рабочее совещание, на котором потребовал до конца дня выпла-

в которых одним из приоритетов была названа «поддержка оживления экономики», предусматривающая «реструктуризацию экономики моногородов». На данные цели в федеральном бюджете 2010 года было выделено 10 млрд руб. субсидий и 10 млрд руб. бюджетных кредитов.

К концу 2009 года в целом система поддержки российских моногородов была сформирована. На региональном уровне под руководством рабочих групп, возглавляемых губернаторами или их заместителями, администрации моногородов готовили Комплексные инвестиционные планы модернизации. Данные документы проходили защиту на заседаниях Межведомственной рабочей группы,

после одобрения которой Комплексные инвестиционные планы попадали на рассмотрение Министерства финансов РФ. Планы, получившие одобрение Межведомственной рабочей группы далее оценивались Правительственной комиссией по экономическому развитию и интеграции под руководством И.И. Шувалова.

В 2010 году поддержку получили 35 моногородов на общую сумму в 22,7 млрд руб. В 2011 году помощь была оказана только 15 городам, получившим всего 1,5 млрд руб. бюджетных средств. В августе 2012 года Межведомственная рабочая группа сообщила о завершении негативного воздействия финансового кризиса на моногорода. В это же время Минрегионом России был подготовлен проект государственной программы «Региональная политика и федеративные отношения» на период до 2020 года, в состав которой вошла подпрограмма «Содействие развитию экономики монопрофильных муниципальных образований». Однако данная подпрограмма была внесена ведомством в Правительство с финансовыми разногласиями (по оценке Минфина 75 млрд руб. и 1,042 трлн руб.— по версии Минрегиона). Таким образом, к 2013 году прежняя система поддержки моногородов прекратила свое существование, а новая не была обеспечена необходимыми финансовыми ресурсами.

Новая волна интереса Правительства России к проблемам моногородов проявилась вместе с первыми признаками замедления темпов роста российской экономики во второй половине 2013 года и ожиданиями очередного мирового финансово-экономического кризиса.

15 октября 2013 года Президент России В.В. Путин подписал ряд поручений по поддержке моногородов, в том числе выделение на 2014 год бюджетных средств для оперативных мер поддержки монопрофильных поселений (в соответствии с утвержденным 2 декабря проектом бюджета на данные цели может быть направлено до 343,9 млрд руб.).

12 ноября 2013 года в моногороде Тутаев Ярославской области прошло выездное совещание Правительства России под руководством премьер-министра Д.А. Медведева по проблеме занятости населения моногородов. Министр труда и социальной защиты РФ М.А. Топилин предложил использовать 100 млрд руб. бюджетных резервов по государственной программе занятости для граждан, которые потеряли работу в моногороде и хотят переехать: по расчетам министра, размер средств, необходимых на обустройство человека на новом месте, составляет около 400 тыс. руб.

12 декабря 2013 года Президент России В.В. Путин, обращаясь к Федеральному Собранию, предложил разра-

ботать программу комплексного развития моногородов и создать преференции для работающего в них бизнеса. В это же время стало известно о создании на базе «ВЭБ Капитала» проектного офиса для отбора и сопровождения инвестиционных проектов моногородов.

Несмотря на наличие разработанной программы развития экономики монопрофильных муниципальных образований, основной упор в последних инициативах Правительства делается на оперативные меры поддержки, направленные на смягчение негативных последствий ожидаемого кризиса. Сложность применения долгосрочного системного подхода к развитию моногородов связана как с недостатком бюджетных ресурсов, так и с признанием Правительством прежних решений не вполне эффективными. Быстрое сворачивание финансовой помощи моногородам в 2011–2012 гг. во многом было связано с отсутствием достойных проектов и недостатком средств у муниципалитетов для их качественной проработки. Проектный офис «ВЭБ Капитал» лишь отчасти сможет обеспечить решение данного вопроса. В действительности, главной проблемой государственной политики в отношении моногородов является несоответствие используемого инструментария текущим условиям. С одной стороны, Правительство ориентируется на комплексную программу помощи, не имея для этого достаточных финансовых ресурсов; с другой стороны, для точечной и эффективной поддержки отдельных проектов необходимы иные негосударственные институты. Для понимания причин появления данной развилки и возможных путей выхода необходимо обратиться к рассмотрению зарубежного опыта поддержки моногородов.

Эволюция международной практики поддержки моногородов, специализирующихся на добыче полезных ископаемых, соответствовала глобальным тенденциям изменения социально-экономической структуры современных обществ.

Первый этап (с 1940-х по 1970-е гг.) был связан с формированием государства всеобщего благосостояния и послевоенным экономическим бумом. Масштабные социальные программы, быстрый рост населения и государственных инвестиций привели к образованию в моногородах мощного публичного сектора, обеспечившего трудоустройство эмансипированных женщин. В этот период быстрыми темпами росла численность и общее экономическое благополучие населения монопрофильных городов. Индустриализация и промышленное освоение новых месторождений по всему миру сопровождалась стремительным ростом небольших рабочих поселков, появлением новой волны т.н. проектных городов (model towns или

Таблица 1. Тенденции развития отношений между добывающими предприятиями и местными сообществами [3]

1970-е и 1980-е годы	1990-е годы и 2000-е годы
Состязательность между компаниями и общинами как доминирующая экономическая модель переговорного процесса	Партнерство как развивающаяся модель переговорного процесса
Формирование проблематики охраны окружающей среды и признание ее значимости	Интегрирование факторов, связанных с окружающей средой, в процессе принятия решений
Пренебрежение к вопросам социальных последствий от реализации проектов для местных сообществ	Понимание значимости социальных последствий
Местные общины в значительной степени игнорируются, так как центральное место в процессе выработки соглашений занимают переговоры между правительством и компаниями	Местные общины настаивают, по крайней мере, на необходимости совместных консультаций, а также на участии в переговорном процессе, как с правительством, так и с компаниями
Местные общины обеспокоены прежде всего социальными проблемами, такими, как насилие, алкоголизм, низкий уровень жизни	Превалирует заинтересованность в развитии аборигенных общин, с большим акцентом на необходимость уважения ценностей и традиционных прав местного населения
Коммерческий успех целиком определяется «ценовой конкурентностью» и итоговой доходностью	Представление о коммерческом успехе сопряжено с осознанием ответственности за охрану окружающей среды и социальные последствия
Все налоги и плату за право разработки недр получают центральные органы власти	Местные органы управления и местные сообщества требуют долю прибыли от налогов и платы за право разработки недр
Обучение ориентировано на удовлетворение внутрикорпоративных потребностей	Целью обучения становится получение выгоды не только компаниями, но и местными сообществами

company towns), наукоградов и технополисов, связанных с развитием новых отраслей — атомной и химической промышленности, авиа- и ракетостроения, электроники и радиотехники. Одновременно с этими процессами происходили обновление и упадок старопромышленных городов в связи с изменениями технологического уклада и исчерпанием ресурса месторождений, освоенных в период второй промышленной революции.

Второй этап (с 1970-х по 2000-е гг.) начался с переходом к нелиберальной модели государства, глобализации мировой экономики и повсеместному внедрению компьютерных и телекоммуникационных технологий. Один из ведущих мировых экспертов по проблемам моногородов Дэвид Ледбитер обозначил данный период как «новый кризис экономического развития внутренних районов» [2]. В своей работе 2009 года «Кризис горнопромышленных моногородов: глобализация, труд и сопротивление в Садбери» он называет четыре ключевые причины упадка монопрофильных поселений, специализирующихся на добыче природных ресурсов, с начала 1970-х гг. Во-первых, значительное увеличение производительности труда в добывающей отрасли привело к повсеместному и устойчивому сокращению числа занятых в данном секторе. Например, в Садбери (Канада) число рабочих мест в добывающей промышленности за последние 40 лет сократилось с 25 000 до 6 000. Второй причиной стало формирование в горном секторе транснациональных корпораций, активно избавлявшихся от непрофильных активов и сокращавших социальные расходы и благотворительные программы, ориентированные на местные сообщества. В-третьих, сво-

жающей среды. Оценка экологической ситуации превратилась в важный критерий при выборе не только места жительства, но и инвестиций.

Вместе со сменой социально-экономической структуры общества менялись и подходы к развитию моногородов. На первом этапе ключевую роль играло государство, формировавшее специальные программы и создававшее особые административные и налоговые условия для данных поселений. На втором этапе все большее значение стала приобретать социальная политика градообразующих предприятий. Тенденции изменения принципов взаимодействия добывающих предприятий и местных сообществ обобщены в таблице 1.

Перемены в отношениях горнодобывающих компаний и местного населения были обусловлены технологическими, ценностными и институциональными факторами. Во-первых, резкое увеличение скорости распространения информации с развитием сети Интернет значительно увеличило биржевые риски компаний, связанные с локальными событиями в самых отдаленных населенных пунктах. Роль goodwill (деловой репутации) компаний многократно выросла. Во-вторых, глобальный рост среднего класса, повышение образовательных стандартов и грамотности населения способствовали распространению гражданского активизма и увеличению социально-политических рисков горного сектора. Данные обстоятельства нашли выражение в изменении стандартов отчетности (появление «интегрированной отчетности»), росте интереса к тематике устойчивого развития и появлении особых социальных требований к компаниям у международных кредитных организа-

ФОРМЫ СОГЛАШЕНИЙ

- Другое
- Письмо о намерениях
- Меморандум о взаимопонимании
- Соглашение о сотрудничестве
- Соглашение о разведке
- Соглашение об участии
- Социально-экономическое соглашение
- Соглашение о компенсациях и льготах
- Соглашение об аренде поверхности
- Разведка
- Разработка
- Добыча
- Закрито
- Остановлено

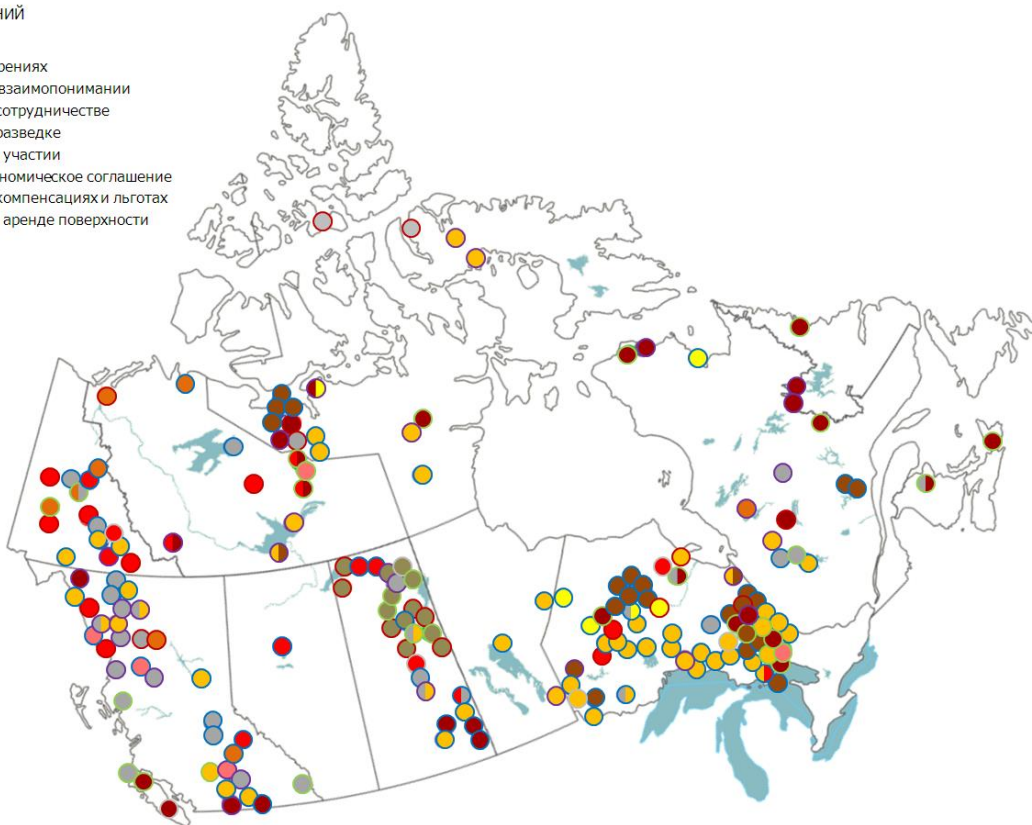


Рис. 2. Действующие формы соглашений между добывающими предприятиями и местными сообществами в Канаде в 2012 г.

рачивание государства всеобщего благосостояния, приватизация государственных и муниципальных услуг вели к сокращению рабочих мест в бюджетном секторе и снижению качества жизни населения. Наконец, четвертой причиной стал рост стандартов и требований к добывающим предприятиям в отношении охраны окру-

жий. В итоге сдвиг к постматериальным ценностям современного общества кристаллизовался в виде новых регулирующих институтов и правовых норм, обязывающих учитывать социальные и экологические последствия реализации крупных проектов. Наконец, требования к квалификации сотрудников добывающих предприятий значительно

выросли, при этом для ценных квалифицированных кадров важна не только заработная плата, но и характер их социального окружения, качество жизни. Таким образом, грамотная социальная политика для горных компаний стала одним из важнейших компонентов и продолжением кадровой политики.

Наиболее распространенной формой закрепления новой роли добывающих предприятий стало заключение различных соглашений между компаниями и местными сообществами. Одной из первых подобную практику стала применять Канада, где накоплен большой опыт успешного участия горных предприятий в развитии местных сообществ. На рисунке 2 представлены действующие в Канаде в 2012 году формы соглашений, наиболее интересными из которых являются соглашения о компенсациях и льготах. В соглашениях данного типа фиксируются как преимущества добычи ресурсов для местного населения, так и потенциальные негативные последствия горных работ. Важно, что в подписываемом документе отражается не только понимание сторонами сути взаимных отношений, но и закрепляются конкретные обязанности. Например, выделение фиксированной доли чистой прибыли компании на нужды местного населения. Как правило, в соглашениях права и обязанности сторон группируются по следующим темам:

- 1) занятость и профессиональное обучение;
- 2) экономическое развитие и возможности для предпринимательства;
- 3) социальная и культурная поддержка;
- 4) финансовые положения и участие в акционерном капитале;
- 5) охрана окружающей среды;
- 6) ресурсы культуры.

Об актуальности подобных практик для российских моногородов свидетельствует, например, эволюция социальной политики группы «Базовый Элемент» в городе Пикалево, с которого тема монопрофильных муниципальных образований вошла в федеральную повестку. С 2012 года предприятием «БазэлЦемент-Пикалево» через Фонд Олега Дерипаски «Вольное Дело» реализуется Программа развития и благоустройства моногородов (пилотный проект программы — «Новое Пикалево»). Отличительной особенностью данного проекта является отношение к местному населению как к полноправному партнеру в развитии территории, а не просто как получателю благотворительной помощи. Предприятие выступает в роли

инициатора волонтерского движения и т.н. организатора местного сообщества (community organizer).

Технологические и социальные изменения российско-го общества обуславливают необходимость перехода к новой модели развития моногородов, предусматривающей активную роль градообразующих предприятий и местного населения в качестве равноправных агентов развития. Игнорирование социального окружения добывающими предприятиями в современных условиях негативным образом сказывается на их конкурентоспособности и ведет к неоправданному росту социально-политических рисков.

Понимание новых возможностей предприятий в решении локальных проблем требует пересмотра и принципов государственной политики в отношении моногородов. Исполнение и контроль поддерживающих мероприятий следует делегировать на местный уровень, создав для этого дополнительные стимулирующие условия.

Изменение фундаментальных принципов взаимодействия горных предприятий и местных сообществ не может произойти одномоментно. Критическая масса перемен накапливается в результате переосмысления прежних практик в условиях кризиса, под влиянием распространения международных стандартов отчетности и правил ведения бизнеса, благодаря примерам успешного применения новых подходов конкурирующими предприятиями. Катализаторами изменений могут также выступать профессиональные сообщества и консультанты. Ключевым моментом в данном вопросе является понимание того, что качество и эффективность социальной политики горных предприятий сегодня является необходимым условием их конкурентоспособности на мировом рынке.

Список литературы

1. Leadbeater D. Single-industry resource communities and the new crisis of economic development: lessons of Elliot Lake // Final Report of the Community Response Sub-Project. Laurentian University: Elliot Lake Tracking and Adjustment Study, August 1998.
2. Leadbeater D. Mining Town Crisis: Globalization, Labour and Resistance in Sudbury, Fernwood Publishing Co., Ltd., 2009.
3. Strongman J. Mining and the Community: From Enclave to Sustainable Development // A presentation to the Asia/Pacific Mining and the Community Conference, July 26—30, 1998
4. Agreements between mining companies and aboriginal communities or governments. Natural Resources Canada, 2012 // http://www.impactandbenefit.com/IBA_Database_List